



## Bilag 1: Evaluering af reglerne om fællesudnyttelse af passiv fysisk infrastruktur

**Kontor/afdeling**  
Center for Tele

**Dato**  
19. marts 2020

**J nr.** 2019 - 83490

/snwa

### Introduktion

I 2014 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet direktiv 2014/61/EU om foranstaltninger for at reducere omkostningerne ved etablering af højhastighedsnet til elektronisk kommunikation. Direktivets formål er at lette og skabe incitamenter for etableringen af højhastighedsnet til elektronisk kommunikation ved at muliggøre en mere effektiv og billigere etablering af sådanne net.

Med højhastighedsnet forstås et elektronisk kommunikationsnet - både fast og trådløst - som kan levere bredbåndstilslutning med en hastighed på mindst 30 Mbit/s. Etableringen af højhastighedsnet kræver betydelige investeringer. Ved at gøre etableringen mindre omkostningsfuld, vil bredbåndsetableringen blive mere effektiv. Den største omkostning i forbindelse med etablering af højhastighedsnet ligger i selve gravearbejdet. Direktivet fastsætter en række foranstaltninger, der skal fremme en nemmere, billigere og mere effektiv udrulning af højhastighedsbredbånd ved at sikre en bedre udnyttelse af eksisterende passiv infrastruktur.

Dele af direktivet blev implementeret i *lov om graveadgang, etablering og udnyttelse af infrastruktur til telekommunikationsformål samt udnyttelse af infrastruktur på tværs af forsyningssektorer m.v.* Loven trådte i kraft den 1. juli 2016.

I direkte tråd med direktivet er formålet med loven at sikre en fælles udnyttelse af eksisterende passiv fysisk infrastruktur på tværs af forsyningssektorer, herunder el-, vand- og varmforsyning og telekommunikation. Det skal medvirke til en mere omkostningseffektiv etablering af bredbånd og mindske omkostningerne for selskaberne, kommuner, samfundet og miljøet som følge af bl.a. færre gravearbejder.

Gravelovens kapitel 2 vedr. fællesudnyttelse af passiv infrastruktur har nu været i kraft i tre år. Energistyrelsen har besluttet at foretage en evaluering af reglerne. Med evalueringen vil Energistyrelsen undersøge, hvordan netoperatørerne, energiselskaber, kommuner og andre relevante aktører har taget imod reglerne. Undersøgelsen skal også afdække, om reglerne bliver brugt efter hensigten, og om reglerne har haft den effekt, som de var tiltænkt samt hvilke eventuelle justeringer af reglerne, aktørerne udtrykker ønske om. Evalueringen er foretaget på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse, som er blevet udsendt til de relevante aktører. Der er endvidere gennemført en række opfølgende interviews med udvalgte respondenter.

**Energistyrelsen**

Carsten Niebuhrs Gade 43  
1577 København V

T: +45 3392 6700  
E: ens@ens.dk

www.ens.dk



Spørgeskemaet er udformet, så det giver mulighed for at undersøge:

- Om og i hvilket omfang reglerne benyttes
- Reglernes effekt på bredbåndsdækningen og konkurrencen på bredbåndsmarkedet
- Udfordringer ved brug af reglerne
- Forslag til justering af reglerne

På baggrund af evalueringens konklusioner er angivet en række anbefalinger, som der kan arbejdes videre med, for at gravelovens kapitel 2 kan sikre bedre rammebetingelser for udbredelsen og anvendelsen af højhastighedsnet.

### **Resultat af undersøgelsen**

Alt i alt viser undersøgelsen, at reglerne ikke bliver benyttet i væsentligt omfang. Der er 73 respondenter, der har svaret helt eller delvist på spørgeskemaet. Spørgeskemaet viser, at mellem 5 og 10 pct. af respondenterne benytter sig af reglerne. Endnu færre respondenter har svaret, at de benytter reglerne i vidt omfang og modtager eller afgiver et meget højt antal anmodninger om adgang til eksisterende passiv fysisk infrastruktur.

Resultatet kan muligvis forklares med, at mange respondenter ikke registrerer sådanne anmodninger. Det kan skyldes, at reglernes anvendelse er begrænset og/eller underprioriteret, eller at respondenterne har begrænset eller ingen kendskab til reglerne.

### **Reglernes effekt på bredbåndsdækningen i Danmark**

Respondenterne har gennem spørgeskemaet givet udtryk for, hvilke effekter de mener gravelovens kapitel 2 har haft. Hvad angår reglernes *effekt på bredbåndsdækningen i Danmark* giver svarene indtryk af, at reglerne ikke bliver benyttet og/eller anses som ubetydelige for bredbåndsdækningen. Kun 3,8 pct. af respondenterne har svaret, at reglerne har haft en positiv effekt på bredbåndsdækningen. Det skal dog også her nævnes, at kun 1,9 pct. af respondenterne svarer, at reglerne har haft en negativ effekt. Langt størstedelen svarer "hverken eller", eller at de ikke ved det. Dette er i sig selv et udtryk for, at reglerne ikke bliver benyttet i nogen udbredt grad. I de skriftlige svar kritiseres reglerne for ikke at svare til virkelighedens måde at etablere net på. Samtidig medvirker reglerne til øget administrativt arbejde. Flere respondenter svarer, at man vælger at nedgrave egen infrastruktur i stedet for at få adgang til andres eksisterende infrastruktur.

Et fåtal af respondenterne har en modsat oplevelse af reglernes effekt. Disse respondenter oplever, at loven har skabt forbedret grundlag for at skabe adgang til højhastigheds-bredbånd. Specielt fremhæves lovens formulering af, at et afslag skal



begrundes med "objektive, gennemsigtige og forholdsmæssige kriterier". Der argumenteres for, at dette vil give et forbedret og fair forløb.

### **Reglernes effekt på konkurrencen på bredbåndsmarkedet**

Respondenterne har yderligere svaret på, om reglerne i gravelovens kapitel 2 har haft en *effekt på konkurrencen*. Svarene giver indtryk af, at reglerne anses som ubetydelige for konkurrencen på bredbåndsmarkedet. Kun 3,7 pct. af respondenterne har svaret, at reglerne har haft en positiv effekt for konkurrencen på bredbåndsmarkedet, hvorimod 5,6 pct. af respondenterne svarer, at reglerne har haft en negativ effekt på konkurrencen. Langt størstedelen svarer dog "hverken eller", eller at de ikke ved det.

Flere respondenter giver udtryk for, at det er omkostningstungt at etablere infrastruktur, og at konkurrencen forsvinder, når infrastrukturen først er lagt i jorden. Der er tegn på, at mange respondenter har fokus på at få egen infrastruktur gravet i jorden frem for at dele eller anvende allerede eksisterende passiv fysisk infrastruktur. Disse respondenter giver udtryk for, at der generelt er en manglende interesse for at dele infrastruktur. Mange respondenter bruger egne tomrør, hvilket kan resultere i, at et bestemt område bliver domineret af én aktør.

31,5 pct. af respondenterne mener ikke, at graveloven giver yderligere *incitament til at etablere bredbånd*. Der er dog et fåtal – 13 pct. – af respondenterne, der mener, at loven fremmer incitamentet til etablering af bredbånd. Få respondenter svarer, at graveloven er et af flere tiltag, der faktisk har skabt rammerne for nye investeringer. Langt størstedelen af respondenterne peger på, at der mangler øget koordinering vedr. ledningsoplysninger og vedr. ansøgningsprocessen, hvis reglerne skal have en reel effekt.

En enkelt respondent har, i stedet for regler om passiv fysisk infrastruktur, efterspurgt regler om symmetrisk netadgangsregulering. En sådan efterspørgsel fokuserer i højere grad på en evt. deling af den aktive infrastruktur frem for den passive infrastruktur. Der er dog ikke andre aktører, der direkte nævner symmetrisk netadgangsregulering. Et mindre selskab foreslog, at i stedet for at benytte den passive fysiske infrastruktur er det muligt at indgå aftaler om at leje fiberen af andre aktører.

### **Udfordringer eller barrierer ved anvendelsen af reglerne**

Langt størstedelen af respondenterne svarer, at de ikke oplever *udfordringer eller barrierer* ved anvendelsen af reglerne i gravelovens kapitel 2. Dette skal dog nok ses i lyset af de forudgående svar, som viser, at reglerne benyttes i begrænset omfang, eller at respondenterne har begrænset eller ingen kendskab til reglerne. I forhold til barrierer svarer 86 pct. respondenterne, at de ikke oplever, at anden lovgivning indeholder unødige restriktioner. De resterende 14 pct. af respondenterne oplever, at der er anden lovgivning, der indeholder restriktioner og dermed begrænser



udrulningen af ny teleinfrastruktur. I den forbindelse nævnes: planloven, udstykningsloven, baneloven, vejloven og masteloven.

Formålet med graveloven er som tidligere nævnt at sikre en fælles udnyttelse af eksisterende passiv fysisk infrastruktur på tværs af forsyningssektorer, herunder el-, vand- og varmforsyning og telekommunikation, som skal medvirke til en mere omkostningseffektiv etablering af bredbånd. Formålet er at reducere omkostningerne i forbindelse med etablering af højhastighedsbredbånd, gøre selve etableringen mere effektiv ved at mindske antallet af gravearbejder og dermed mindske de samfundsmæssige og trafikale gener, der er forbundet med gravearbejder samt i højere grad at udnytte den ledige kapacitet, der allerede måtte være nedgravet. At dømme ud fra svarene på undersøgelsen bliver disse mål ikke opnået. Der findes dog et fåtal af respondenter, der har oplevet en positiv effekt, men effekten er begrænset. Den overordnede vurdering er, at gravelovens kapitel 2 ikke frembringer den virkning, som det var tiltænkt.

### **Opfølgende interviews**

*På baggrund af svarene fra spørgeskemaet og det faktum at der manglede en kvalitativ dybde i majoriteten af svarene, har Energistyrelsen valgt at foretage en række opfølgende telefoninterview med en række udvalgte respondenter. Disse respondenter inkluderer Ballerup Kommune, Fjernvarme Fyn Forsyning, Guldborgsund Kommune og FIBIA (SEAS-NVE).*

De opfølgende interviews har givet yderligere indsigt i aktørernes oplevelse af reglerne. Ballerup Kommune og Guldborgsund Kommune har meget forskellige oplevelser med reglerne. Hvorvidt reglerne bliver anset som positive eller ej afhænger i høj grad af, hvilken rolle kommunen selv vælger at tage, og dermed hvor proaktive de er i forhold til udbredelsen og benyttelsen af den passive fysiske infrastruktur. Her skal det dog understreges, at en kommunes økonomiske råderum vil begrænse dens mulighed for at prioritere området. Samtidig er der heller ikke nogen garanti for, at den passive fysiske infrastruktur bliver benyttet. Det handler derfor om, hvorvidt den enkelte kommune har råderum til at prioritere en udbredelse af den passive fysiske infrastruktur med et fremtidsperspektiv for øje. Hvis dette ikke er tilfældet, handler det om, at de enkelte graveaktører tager sagen i egen hånd.

Fibia (SEAS-NVE) giver udtryk for, at der eksisterer større risici og omkostninger ved at benytte eksisterende passiv fysisk infrastruktur end ved nedlæggelse af egen infrastruktur. Fibia mener desuden, at de andre aktører på området har kendskab til reglerne, men at disse aktører også vurderer, at det ikke giver mening at benytte dem grundet de forhøjede risici, komplicerede aftaler, tvister og forsikringsspørgsmål. Fibia mener ikke, at man kan regulere sig ud af den skeptiske tilgang til reglerne, der eksisterer. Reglerne har dog også ført til positive effekter. Det opleves, at reglerne har givet adgang til bygninger, som man ellers ville skulle benytte ekspropriation for at få adgang til. Dette har ført til lavere omkostninger og



været tidsbesparende. Det overordnede indtryk er dog, at virksomheden ikke ser en nytteværdi ved reglerne.

Fjernvarme Fyn Forsyning giver udtryk for, at der eksisterer for mange officielle informationsplatforme, og dette gør området unødigt kompliceret. Det er i den forbindelse nødvendigt med en øget koordination vedr. ledningsoplysninger. Der eksisterer her en generel problematik i forhold til, hvordan informationerne udbredes på området, og hvor vidt denne når ud til den enkelte graveaktør. En egenbetaling for informationer såsom norm standarder udgør kun endnu en barriere og skaber ikke et incitament for graveaktørerne til at benytte de officielle standarder og regler. Det er yderligere et problem, at der ikke eksisterer nogen kontrol på området, og at der dermed ikke er konsekvenser ved at bryde reglerne. Derfor bør kommunerne (vejmyndigheden) sikres et økonomisk råderum til at føre tilsyn med gravearbejder.

Der hersker ikke nødvendigvis enighed om, hvilke ændringer der skal til før, at reglerne vil blive benyttet i højere grad. Blandt selskaberne findes der en udbredt skepsis mod yderligere regulering, og de advarer imod at udbygge reglerne yderligere. Modsat argumenterer Ballerup Kommune for, at der eksisterer flere gråzoner i reglerne, der levner plads til fortolkning, herunder fx hvorvidt det er lovligt for kommunen at nedlægge tomrør på egen hånd. Der findes yderligere et ønske om øget information på området, og der argumenteres for, at informationen i højere grad skal nå den enkelte graveaktør, hvis problemet skal løses.

### **Konklusion**

Reglerne i gravelovens kapitel 2 bliver ikke benyttet i udbredt grad. En stor del af respondenterne giver udtryk for, at reglerne og det administrative arbejde forbundet med at modtage og afgive anmodninger m.v. kan være uoverskueligt. Det indikeres, at et manglende overblik kan føre til, at aktørerne blot følger hidtidig praksis og bare "gør som de plejer" i stedet for at udnytte den ledige kapacitet, der måtte være i allerede nedgravet passiv fysisk infrastruktur. Det prioriteres ikke at forsøge at få adgang til passiv fysisk infrastruktur, og det virker generelt ikke til, at sådanne anmodninger er en del af den almindelige proces.

En stor andel af respondenterne giver udtryk for, at anmodninger om passiv fysisk infrastruktur m.v. ikke er en del af aktørernes almindelige proces, når der skal etableres højhastighedsbredbånd. Dette bliver kun understreget i de kvalitative interviews. En stor del af respondenterne giver udtryk for, at de har begrænset eller endda ingen kendskab til reglerne. På baggrund af respondenternes svar vurderes det, at mange anser gevinsterne ved at eje egen infrastruktur (tomrør osv.) som betydelig større end en benyttelse af den passive fysiske infrastruktur.

### **Anbefalinger**

For at fremme anvendelsen af reglerne i graveloven kan det overvejes at se på, om der er behov for at justere reglerne og i givet fald i hvilket omfang – inden for



infrastruktur-direktivets rammer – reglerne kan justeres for at gøre det mere attraktivt for aktørerne at dele eksisterende passiv fysisk infrastruktur. Dette kan også inkludere tiltag, der ikke nødvendigvis fører til en direkte ændring af loven.

#### *Informationsindsats*

Øget information kan være med til at udbrede reglerne. Det skal sikre, at den rette information når ud til den enkelte graveaktør. Det kan yderligere overvejes, om informationen skal målrettes mindre aktører, der ikke nødvendigvis har ressourcerne til at etablere egen infrastruktur i større omfang, men som med fordel kan benytte andre operatørers passive infrastruktur. Vejledningen på området kan også gøres mere vedkommende for de forskellige forsyningsarter, og samtidig kan man overveje, hvilke dele af den passive fysiske infrastruktur der evt. kan fremhæves frem for andre. I forhold til at få den rette information ud til det yderste led og samtidig sørge for, at reglerne bliver en del af det daglige arbejde, kan det overvejes at nedsætte en indsatsgruppe.

#### *Øget incitament til deling og simple processer*

I tråd med oprettelsen af en indsatsgruppe nævnes også ønsket om mere kontrol og konsekvenser på graveområdet. I forhold til benyttelsen af den passive infrastruktur kan det være svært at skabe konsekvenser, da det stadig er frivilligt, om man vil benytte den slags infrastruktur. I så fald skal koordineringen af den passive infrastruktur i højere grad være et obligatorisk element, hvilket dog kompliceres med den mangelfulde kortlægning af den passive infrastruktur samt selskabernes interesser. Kontrol og konsekvenser giver selvfølgelig mening i forhold til at sikre, at arbejdet udføres i overensstemmelse med reglerne. Men i forhold til at få aktørerne til at benytte andres infrastruktur handler det nok i højere grad om at skabe et incitament og gøre processen så simpel som muligt. Her er det en mulighed at se på de aftaler, der indgås mellem aktørerne, når de skal benytte andres passive fysiske infrastruktur. I forhold til aftalerne kan det skabe et yderligere incitament, hvis omkostninger og risici kan reduceres.

#### *Kommunernes prioritering af området*

Det er nødvendigt, at forbedringer og nye tiltag ikke udelukkende fokuserer på virksomheder, da kommunerne også spiller en stor rolle. Men så længe området ikke bliver prioriteret inden for den enkelte kommune, og de økonomiske midler ikke er til rådighed, vil mange kommuner have svært ved at spille en betydelig rolle på området. Dette gælder både i forhold til at være proaktiv på området og fremtidssikre den passive infrastruktur, men også i forhold til at skabe fokus på området, så den rette information når det yderste led. Der er dog kommuner, der prioriterer området, og som forsøger at promovere brugen af den passive fysiske infrastruktur.

#### *Fremme "delekultur"*

I sidste ende handler det også om at skabe en "delekultur". En sådan "delekultur" skal højst sandsynligt drives frem af mindre selskaber, der umiddelbart har de største



incitamenter til at bruge en allerede eksisterende infrastruktur, samt kommunerne, der satser på udlægning af passiv fysisk infrastruktur. Det er dog nødvendigt, at informationsindsatsen og processen forbedres. Derudover kan videreudviklingen af LER være et vigtigt element i forhold til at skabe et overblik over den allerede eksisterende infrastruktur for de mindre aktører. Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering er i øjeblikket ved at videreudvikle LER således, at LER kan understøtte reglerne om fællesudnyttelse (samføring) af infrastruktur i gravelovens kapitel 2. På samme måde som samgravningsfunktionen ved LER er blevet et udbredt element ved koordinering af gravearbejde, har LER også et fremtidigt potentiale i forhold til benyttelsen af passiv fysisk infrastruktur.